

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fiscalidad de la economía colaborativa — Obligaciones de notificación»****(Dictamen adicional)**

(2020/C 364/09)

Ponente: **Ester VITALE**

Decisión de la Mesa	18.6.2019
Fundamento jurídico	Artículo 29 Normas de desarrollo (2010) Dictamen adicional
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	24.6.2020
Aprobado en el pleno	16.7.2020
Pleno n.º	553
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	210/1/6

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La fiscalidad y las políticas impositivas deben adaptarse a la constante evolución de la economía colaborativa. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que no deberían desarrollarse regímenes fiscales nuevos o especiales, sino que sería más oportuno adecuar las normativas y modelos fiscales vigentes a los nuevos contextos económicos, manteniendo la igualdad de condiciones entre los diversos operadores implicados.

1.2. El CESE pide que los sistemas fiscales nacionales tomen en consideración el fenómeno de la economía colaborativa y se atengan, en este sector, a los principios que caracterizan a un sistema de imposición equitativo, es decir, coherencia, previsibilidad y neutralidad, garantizando al mismo tiempo, en aras del interés público, que todas las partes interesadas cumplen con sus obligaciones fiscales.

1.3. El CESE está convencido de la necesidad de coordinar a escala internacional las políticas impositivas que se apliquen a la digitalización de la economía, así como los instrumentos y soluciones funcionales que se elaboren. Por tanto, el CESE acoge favorablemente la estrecha cooperación entablada entre la Comisión, los Estados miembros y la OCDE/G-20, y reconoce que las formas de colaboración establecidas han dado ya algunos resultados tangibles y que en el futuro pueden conducir a otros más importantes.

1.4. Es importante que las instituciones internacionales, europeas y nacionales actúen de forma eficaz y con rapidez para afrontar los problemas que plantea la economía digital y colaborativa, siguiendo para ello un enfoque proactivo, y no solo reaccionando cuando surjan problemas concretos.

1.5. Una cuestión capital en relación con los sistemas tributarios destinados a la economía colaborativa tiene que ver con las obligaciones de las plataformas digitales en términos de recogida, comunicación a las autoridades fiscales y conservación de la información relativa a las transacciones efectuadas (obligaciones de notificación). Estas obligaciones no deberían suponer una carga administrativa excesiva para las plataformas.

1.6. En efecto, una adecuada puesta en común de la información en el marco de un sistema de recogida e intercambio de datos funcional y proporcionado podría, por un lado, facilitar la actividad de las autoridades fiscales y, por otro, garantizar un sistema seguro y previsible a las empresas, lo que beneficiaría al sector de la economía colaborativa en su conjunto.

1.7. El CESE espera que se elabore una norma europea aplicable a la recogida de los datos y la información que las plataformas deben comunicar a las autoridades fiscales y conservar en el tiempo sobre sus usuarios. Las obligaciones de notificación deberían ser claras y estar armonizadas entre los distintos Estados miembros. Una norma europea podría limitar las acciones unilaterales por parte de los Estados miembros que darían lugar a una heterogeneidad normativa e incertidumbre en la aplicación en el mercado interior.

1.8. En cuanto a los principios generales que deberían orientar la intervención normativa en materia de notificación, el CESE considera necesario adoptar un enfoque respetuoso con el principio de proporcionalidad, tal como ha sido definido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, por tanto, de forma que permita alcanzar la finalidad normativa perseguida, es decir, una recogida de información clara y útil para la actividad de las autoridades fiscales, sin sacrificar de forma excesiva e indebida el interés privado de las plataformas y de los usuarios finales.

1.9. El CESE considera que las normas fiscales para la economía colaborativa, incluidas las normas sobre obligaciones de notificación, deberían adaptarse en cada caso a los diversos sectores y actividades de la economía colaborativa, que a menudo difieren.

1.10. El CESE considera importante examinar si la próxima aplicación de la Directiva sobre determinados requisitos aplicables a los proveedores de servicios de pago en relación con las solicitudes de información para la detección del fraude del IVA podría utilizarse también en el ámbito de la imposición directa en lo que respecta a las obligaciones de notificación.

1.11. El intercambio de información entre entes privados y autoridades públicas deberá tener lugar, evidentemente, con arreglo a la legislación europea en materia de protección de la privacidad y tratamiento de los datos personales de los particulares, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad e interpretación rigurosa de posibles excepciones a los principios generales en materia de privacidad por razones de aplicación de las normas fiscales.

## 2. Introducción y principios generales

2.1. El desarrollo de políticas fiscales eficaces en relación con el sector de la economía colaborativa constituye un reto tanto para las instituciones europeas y nacionales como para los operadores de este sector. A este respecto, es fundamental garantizar la igualdad de condiciones entre los distintos operadores de la economía colaborativa y entre estos y los operadores tradicionales activos en los mismos sectores.

2.2. El CESE considera que la economía colaborativa ha crecido de forma constante y considerable en los últimos años y representa una oportunidad de ulterior desarrollo para los países de la Unión Europea (UE), también en el futuro, en la medida en que permite movilizar recursos no utilizados y activar la iniciativa individual de los ciudadanos. Al mismo tiempo, reconoce la necesidad de una regulación que garantice la protección de los consumidores y de los derechos de los trabajadores, así como el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la competencia leal.

2.3. La definición de «economía colaborativa» utilizada en el presente Dictamen hace referencia a modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que permiten el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares. A este respecto, también desde el punto de vista metodológico, sería importante alcanzar un consenso mínimo entre la UE y los Estados miembros sobre el concepto de «economía colaborativa», a fin de evitar una heterogeneidad significativa entre las distintas definiciones aplicadas en el mercado interior.

2.4. La economía colaborativa es un fenómeno económico complejo cuya regulación debe abordarse de manera integral, ya que afecta a variados ámbitos de la sociedad y a una pluralidad de instrumentos jurídicos tradicionalmente vinculados a materias diversas. Por ejemplo, la continua evolución de la economía colaborativa repercute en las normas en materia de derechos del consumidor, derecho laboral, seguridad social, derecho contractual, derecho a la privacidad y derecho de los servicios públicos.

2.5. El CESE destaca la necesidad de que los sistemas fiscales nacionales, debidamente coordinados a nivel europeo, tengan en la debida consideración los nuevos modelos de negocio vinculados al fenómeno de la economía colaborativa. La observancia de los principios de un sistema fiscal equitativo (es decir, coherencia, previsibilidad y neutralidad) en esos nuevos modelos se hace necesaria para todos los afectados: autoridades públicas, empresas y consumidores.

2.6. Sin embargo, las normas tradicionales en materia fiscal no se adaptan con facilidad a la continua evolución de la tecnología, y frecuentemente se producen desajustes temporales entre el rapidísimo ritmo de la economía digital y el de las normas fiscales. Es conveniente, por tanto, que la adaptación de las normas y los principios tradicionales a los cambios en curso se realice de manera oportuna y adecuada, coordinando la intervención del legislador europeo y de los distintos legisladores nacionales.

2.7. Es especialmente importante que las instituciones internacionales, europeas y nacionales actúen de forma oportuna, eficaz y coordinada para afrontar los nuevos problemas que plantea la economía digital y colaborativa, adoptando para ello un enfoque proactivo, y no solo reaccionando cuando surjan problemas concretos.

2.8. El CESE está convencido de que, en el contexto de la digitalización de la economía, las políticas fiscales y el desarrollo de herramientas y soluciones concretas deben coordinarse a nivel internacional o de manera incluso mundial. Por tanto, el CESE acoge favorablemente la estrecha cooperación entablada entre la Comisión, los Estados miembros y la OCDE/G-20, y reconoce que esta colaboración ha dado ya algunos resultados tangibles y en el futuro podrá conducir a otros más importantes.

### 3. Obligaciones de notificación

3.1. Una cuestión capital en relación con los sistemas tributarios de la economía colaborativa tiene que ver con las obligaciones de las plataformas digitales en términos de recogida, comunicación a las autoridades fiscales y conservación de la información relativa a las transacciones efectuadas. En efecto, una adecuada puesta en común de la información en el marco de un sistema de recogida e intercambio de datos funcional y proporcionado podría, por un lado, facilitar la actividad de las autoridades fiscales —que obtendrían los datos de manera rápida y fácil— y, por otro, garantizar un sistema previsible a sus usuarios. Las obligaciones de notificación no deberían suponer una carga administrativa excesiva para las plataformas y los operadores del sector.

3.2. Existen ya varios ejemplos de colaboración eficaz entre plataformas y autoridades fiscales en el sector del transporte, como en el caso de Estonia y de las disposiciones adoptadas en este país para facilitar la declaración fiscal de los conductores afiliados a plataformas de uso compartido de vehículos. Otro ejemplo de solución innovadora, también en Estonia, consiste en determinar un volumen mínimo y proporcionado de datos que deben comunicarse a las autoridades, y en ofrecer la posibilidad de que los operadores de plataformas utilicen una cuenta corriente específica para las obligaciones fiscales. Esta cuenta corriente propicia una relación directa y rápida entre los operadores, sus bancos y las autoridades fiscales. En algunas regiones, en cambio, las plataformas en línea muestran escasa voluntad de cooperación con las autoridades financieras.

3.3. A este respecto, el CESE espera que se elabore una norma europea aplicable a la recogida de los datos y la información que las plataformas deben comunicar a las autoridades fiscales y conservar en el tiempo. La multiplicidad de acciones unilaterales por parte de los Estados miembros y la coexistencia en el mercado interior de regímenes heterogéneos generarán, en efecto —y en parte, ya lo están haciendo—, dificultades operativas e ineficiencias en el sector de la economía colaborativa en su conjunto.

3.4. El desarrollo de un modelo europeo armonizado de notificación debería basarse en la experiencia y las conclusiones sobre el funcionamiento adquiridas hasta ahora en la práctica. En los distintos Estados miembros se aplican hoy sistemas de notificación diferentes entre sí desde el punto de vista organizativo y en lo que respecta a la cantidad y el tipo de datos que deben recogerse y transmitirse. En efecto, en algunos Estados miembros, los sistemas de notificación resultan muy pesados y exigen a las plataformas un considerable esfuerzo, mientras que en otros los sistemas son más flexibles y repercuten menos en el funcionamiento corriente. Las experiencias de algunos Estados miembros muestran también que los sistemas de notificación voluntaria al margen de requisitos legales específicos no funcionan de forma eficaz.

3.5. El CESE considera que la fragmentación actual no es sostenible a largo plazo, dado que podría dar lugar a costes de cumplimiento excesivos y a ineficiencias vinculadas a la heterogeneidad de las normativas de las distintas zonas del mercado interior. Por esta razón, se debe encontrar un enfoque razonable y proporcionado en materia de notificación, que garantice un sistema simplificado y funcional. En efecto, la simplificación de las obligaciones de notificación podría constituir un incentivo real para el cumplimiento por parte de las plataformas digitales.

3.6. En cuanto a los principios generales que deberían guiar la intervención normativa en materia de fiscalidad de la economía colaborativa en general y de obligaciones de notificación en particular, el CESE considera necesario adoptar un enfoque respetuoso del principio de proporcionalidad, tal como ha sido definido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Por lo tanto, deberá poder alcanzarse la finalidad normativa perseguida, es decir, recoger información clara y útil para la actividad de las autoridades fiscales, sin sacrificar de forma excesiva el interés privado de las plataformas y de los usuarios finales.

3.7. Este enfoque debería garantizar unas normas claras y previsibles para los operadores del sector, de forma que, por una parte, no se generen unos costes de cumplimiento excesivos (por ejemplo, mediante solicitudes innecesarias y desproporcionadas de datos), y por la otra, se garantice la obtención efectiva de información por parte de las autoridades fiscales.

3.8. Además, un sistema de notificación proporcionado y razonable debería identificar, desde el punto de vista cualitativo, cuáles son los datos estrictamente necesarios que deben recogerse para la aplicación de las normas fiscales, sin imponer obligaciones excesivas a las plataformas ni a sus usuarios profesionales o finales. Un enfoque proporcionado debería distinguir asimismo entre profesionales activos en el ámbito de la economía colaborativa y sujetos no profesionales, modulando adecuadamente las obligaciones de notificación para esas dos categorías diferentes.

3.9. Otros aspectos que deberían regularse de forma armonizada a escala europea son: i) las condiciones generales que rigen la legalidad del tratamiento por parte del responsable del tratamiento; ii) las personas afectadas por el tratamiento; iii) los organismos y las finalidades para los que pueden divulgarse los datos personales, iv) la identificación de las modalidades de tratamiento; v) la limitación de las finalidades de tratamiento; vi) los períodos de conservación.

3.10. El intercambio de información entre entes privados y autoridades públicas deberá tener lugar, evidentemente, con arreglo a la legislación europea en materia de protección de la privacidad y tratamiento de los datos personales de los particulares, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad e interpretación rigurosa de posibles excepciones a los principios generales en materia de privacidad por razones de aplicación de las normas fiscales.

3.11. A este respecto, podría ser útil mejorar y alentar también el intercambio de información entre las distintas autoridades fiscales nacionales, con el objetivo de estructurar formas de cooperación eficaces y tendentes a evitar fraudes y formas de elusión fiscal, así como para armonizar las prácticas operativas adoptadas por las distintas autoridades.

3.12. Las normas fiscales de la economía colaborativa, incluidas aquellas sobre los sistemas de notificación, deberían, en cualquier caso, adaptarse a los diversos sectores de la economía colaborativa, ya que las distintas actividades asociadas a cada uno de ellos presentan a menudo características y peculiaridades que requieren normas específicas.

3.13. El CESE recomienda que, en cualquier caso, se garanticen unas condiciones equitativas desde el punto de vista fiscal para las actividades realizadas a través de la economía colaborativa y para las actividades tradicionales homólogas, con arreglo al principio de neutralidad fiscal, a fin de evitar distorsiones en el funcionamiento de aquellos mercados en los que convivan actividades realizadas de forma tradicional y actividades de la economía colaborativa.

3.14. Por último, para incentivar el crecimiento de la economía colaborativa, podría ser útil establecer los umbrales mínimos por debajo de los cuales determinadas actividades se consideran no profesionales y no relevantes desde el punto de vista económico, por lo que pueden beneficiarse de exenciones fiscales específicas. No obstante, es importante que esos umbrales se determinen de forma razonable tras un exhaustivo análisis de impacto reglamentario.

#### 4. IVA y economía colaborativa

4.1. A efectos del IVA, es fundamental determinar con precisión el concepto de «sujeto pasivo» y comprender si este ejerce una actividad económica. Además, sigue siendo complicado establecer cuál debe ser el trato fiscal reservado a las transacciones efectuadas en el marco de la economía colaborativa que no estén sujetas a un pago en dinero, pero que conlleven en cualquier caso una contraprestación o un contravalor, basados por ejemplo en la utilización y el aprovechamiento de los datos personales de los usuarios.

4.2. Concretamente, a efectos del IVA es necesario distinguir varios casos por lo que respecta a la remuneración de las prestaciones: **i)** casos en los que las prestaciones se efectúan contra el pago de una suma de dinero; **ii)** casos en los que la remuneración del servicio no se efectúa en dinero, sino mediante otra prestación o una remuneración no monetaria; **iii)** casos en los que la prestación se efectúa de forma gratuita y sin ninguna contraprestación <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Grupo de Expertos del IVA, reunión del 1 de abril de 2019 — taxud.c.1(2019)2026442 — EN, VAT Treatment of the sharing economy («Régimen de IVA de la economía colaborativa»), VEG 081

4.3. Con respecto a los casos concretos que puedan entrar en el punto **ii)** anterior, el CESE pide que se profundice más sobre la cuestión de si las actividades de las plataformas de colaboración han de estar o no sujetas a la normativa del IVA.

4.4. A este respecto, el CESE considera útil el trabajo del primer estudio realizado por el Grupo de Expertos del IVA de la Comisión Europea, titulado «*VAT treatment of the sharing economy*» («Régimen de IVA de la economía colaborativa») y espera que se ahonde más en este sentido.

4.5. Sería conveniente además que la Comisión Europea y las administraciones fiscales nacionales promoviesen actividades concretas de colaboración y coordinación recíprocas en materia de aplicación de las normas del IVA al sector de la economía colaborativa, tanto para desarrollar prácticas operativas armonizadas como para intercambiar información útil a la actividad de aplicación y evitar fraudes y supuestos de elusión fiscal.

4.6. El CESE considera importante examinar si la próxima aplicación de la Directiva sobre determinados requisitos aplicables a los proveedores de servicios de pago para la detección del fraude en el IVA podría utilizarse, en lo que respecta a las obligaciones de notificación, también en el ámbito de la imposición directa, tanto en el caso de pagos electrónicos con tarjeta de crédito como en el de aquellos efectuados a través de transferencias bancarias directas u otros métodos de pago rápido.

Bruselas, 16 de julio de 2020.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---